



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea
și completarea Legii locuinței nr.114/1996**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii locuinței nr.114/1996 (b543/25.11.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/6014/7.12.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D1056/7.12.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46 alin.(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, republicat,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Legii locuinței nr.114/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în sensul stabilirii posibilității victimelor violenței domestice de a beneficia de locuințe de necesitate și de locuințe sociale.

Intervențiile legislative sunt argumentate în Expunerea de motive prin faptul că „Pentru a veni în sprijinul victimelor violenței domestice și luând în considerare că numărul acestora este mult mai mare (peste 40.000 cazuri în fiecare an) chiar și dacă ar exista deja centrele de primire în regim de urgență sau locuințele protejate amintite anterior (care urmează să fie construite de ANES prin Proiectul POCU/465/4/4/128038 - „Venus - Împreună pentru o viață în siguranță!”), acestea nu acoperă solicitările victimelor violenței domestice. În acest sens, considerăm că o soluție complementară constă în alocarea de locuințe din fondul locativ existent către victimele violenței domestice, fiind necesară introducerea în legislație și a acestei categorii de potențiali beneficiari.”.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

Precizăm că prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

2. Menționăm că, potrivit prevederilor art.7 alin.(3¹) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”*.

Evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative, în vederea, atât a evaluării impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și a evaluării impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

3. Având în vedere că măsurile preconizate au implicații asupra bugetului de stat, sunt incidente prevederile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituția României, republicată, privind solicitarea unei informări din partea Guvernului, precum și dispozițiile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare atât la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute la art.15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, cât și la obligativitatea precizării surselor de acoperire a majorării cheltuielilor bugetare.

În acest sens, precizăm că, la pct.71 din considerentele Deciziei nr.643/2020, Curtea Constituțională a constatat că, *„Neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art.138 alin.(5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare. Ca atare, cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea fișei financiare de la Guvern.”*.

4. Semnalăm că o propunere legislativă care avea ca obiect modificarea art.2 lit.f) din Legea locuinței nr.114/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, (nr.b98/23.03.2021) a fost transmisă, spre avizare, Consiliului Legislativ, de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/1727/29.03.2021, fiind emis avizul negativ nr.234/20.04.2021. Având în vedere faptul că și în propunerea legislativă se preconizează modificarea art.2 lit.f) din Legea locuinței nr.114/1996, recomandăm dezbateră concomitentă a celor două propuneri legislative, astfel încât să se evite adoptarea unor soluții legislative diferite.

5. Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art.6 alin.(1) teza I din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]*”.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*” și că „*respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție*” .

În ceea ce privește criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, Curtea Constituțională, prin Decizia nr.26/2012 a constatat că, potrivit art.8 alin.(4) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*”, iar potrivit art.36 alin.(1) din aceeași lege, «*actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*».”

Totodată, prin aceeași decizie, Curtea a reținut că trebuie avute în vedere și dispozițiile art.142 alin.(1) potrivit cărora „Curtea

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr.22/2016 care trimite la Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96).

Constituțională este garantul supremației Constituției” și pe cele ale art.1 alin.(5) din Constituție, conform cărora „În România, respectarea legilor este obligatorie”. Astfel, Curtea a concluzionat că **reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.**

Din analiza soluțiilor legislative preconizate, s-a constatat că se instituie reguli insuficient conturate, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, sau sunt fie necorelate, fie incomplete sau imprecise. Totodată, semnalăm că normele propuse sunt redactate într-o manieră care nu este de natură să permită înțelegerea, interpretarea și aplicarea soluțiilor normative preconizate, **fiind susceptibile să încalce prevederile art.1 alin.(5) din Constituție**, după cum urmează:

5.1. La art.I pct.1, referitor la norma preconizată pentru **art.2 lit.f)**, prin care victimele violenței domestice beneficiază de cazare temporară în locuințe de necesitate, semnalăm că, potrivit prevederilor art.13 lit.a) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune;*”. Totodată, potrivit prevederilor art.14 alin.(1) și art.16 alin.(1) din același act normativ, „*Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ.*”, respectiv „*În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere.*”.

În acest sens, semnalăm că, potrivit prevederilor art.16 alin.(1)-(3) din Legea nr.217/2003 privind prevenirea și combaterea violenței domestice, cu modificările și completările ulterioare, „(1) *Serviciile sociale pentru prevenirea și combaterea violenței domestice pot fi organizate în regim rezidențial, în regim de zi sau cu program continuu, cu sau fără personalitate juridică, de interes local sau județean. (2) Serviciile sociale pentru prevenirea și combaterea violenței domestice organizate în regim rezidențial, destinate victimelor violenței domestice, cu găzduire pe perioadă determinată, sunt: a) centre de primire în regim de urgență; b) centre de recuperare; c)*

locuințe protejate. (3) Serviciile sociale pentru prevenirea și combaterea violenței domestice organizate în **regim de zi** sunt: a) centre pentru prevenirea și combaterea violenței domestice; b) centre pentru servicii de informare și sensibilizare a populației; c) centre de asistență destinate agresorilor.”.

Totodată, potrivit prevederilor art.18 din același act normativ, „(1) **Autoritățile administrației publice locale au obligația de a asigura crearea și funcționarea serviciilor sociale prevăzute la art.16, într-o distribuție geografică adecvată, care să asigure acces neîngrădit la servicii sociale și asistență tuturor victimelor supuse formelor de violență prevăzute de prezenta lege.** (2) **Autoritățile administrației publice locale au obligația de a asigura crearea și funcționarea serviciilor sociale prevăzute la art.16, cel puțin la nivel de județ, în funcție de identificarea și evaluarea nevoilor persoanelor supuse formelor de violență domestică prevăzute de lege, de pe raza județului, în termen de 2 ani de la intrarea în vigoare a prezentelor dispoziții legale.**”.

De asemenea, art.38 alin.(1) lit.a)-d) al Legii nr.217/2003, cu modificările și completările ulterioare stabilește că „(1) **Persoana a cărei viață, integritate fizică sau psihică ori libertate este pusă în pericol printr-un act de violență din partea unui membru al familiei poate solicita instanței ca, în scopul înlăturării stării de pericol, să emită un ordin de protecție prin care să se dispună, cu caracter provizoriu, una ori mai multe dintre următoarele măsuri - obligații sau interdicții: a) evacuarea temporară a agresorului din locuința familiei, indiferent dacă acesta este titularul dreptului de proprietate; b) reintegrarea victimei și, după caz, a copiilor, în locuința familiei; c) limitarea dreptului de folosință al agresorului numai asupra unei părți a locuinței comune atunci când aceasta poate fi astfel partajată încât agresorul să nu vină în contact cu victima; d) cazarea/plasarea victimei, cu acordul acesteia, și, după caz, a copiilor, într-un centru de asistență dintre cele prevăzute la art.19;**”.

Pe de altă parte, potrivit prevederilor art.75 alin.(2) din Legea asistenței sociale nr.292/2011, cu modificările și completările ulterioare, „(2) **Serviciile sociale destinate victimelor violenței în familie sunt acordate în sistem integrat cu celelalte măsuri de protecție legală, de asigurare a sănătății, de prevenire, identificare și sancționare a faptelor de violență în familie, prevăzute de legislația specială în domeniu.**”, iar, potrivit prevederilor art.77 alin.(1) și (2) din același act normativ, „(1) **Serviciile sociale destinate prevenirii și**

combaterii violenței în familie pot fi organizate în centre de zi și rezidențiale, cu sau fără personalitate juridică, de interes local ori județean. (2) Principalele categorii de servicii sociale organizate în centre rezidențiale cu găzduire pe perioadă determinată sunt: a) centre de primire în regim de urgență a victimelor violenței în familie; b) centre de recuperare pentru victimele violenței în familie; c) locuințe protejate.”.

Astfel, din parcurgerea normelor menționate mai sus, se poate observa că este deja reglementată posibilitatea victimelor violenței domestice de a beneficia atât de găzduire pe perioadă determinată, cât și de cazare în regim de zi, ca parte a serviciilor sociale pentru prevenirea și combaterea violenței domestice.

Ca urmare, sunt încălcate atât principiul unicității reglementării în materie, cât și cel al evitării paralelismelor în procesul de legiferare, ceea ce reprezintă o încălcare a dispozițiilor Legii nr.24/2000 menționate mai sus. Dacă se urmărește modificarea soluțiilor legislative în vigoare privind cazarea victimelor violenței domestice, aceasta trebuie să facă obiectul unor intervenții asupra actului normativ care reglementează aceste aspecte, respectiv Legea nr.217/2003 privind prevenirea și combaterea violenței domestice, cu modificările și completările ulterioare.

Pe de altă parte, semnalăm că ipoteza juridică preconizată pentru **art.2 lit.f) pct.ii)**, nu se corelează cu cele ale **pct.i)**, care preia soluția legislativă din textul în vigoare, respectiv ipoteza persoanelor și familiilor ale căror locuințe au devenit inutilizabile în urma unor catastrofe naturale sau accidente, sau ale căror locuințe sunt supuse demolării în vederea realizării de lucrări de utilitate publică, precum și lucrărilor de reabilitare ce nu se pot efectua în clădiri ocupate de locatari. Ca urmare, sunt încălcate și dispozițiile art.61 alin.(2) teza I din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „*Prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării*”.

Formulăm prezentele observații și pentru **pct.3** și **4**, care vizează modificarea **art.43**, respectiv a **art.55**.

Totodată, semnalăm că textul propus pentru **art.2 lit.f)** nu respectă prevederile art.49 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora o enumerare distinctă, marcată cu o literă, nu poate cuprinde, la rândul ei, o altă enumerare și nici alineate noi.

5.2. La **art.I pct.2**, referitor la textul propus pentru **art.15¹**, semnalăm că sintagma „*care se încadrează în definițiile prevăzute la*” este improprie stilului normativ, afectând condițiile de claritate și predictibilitate ale normei.

5.3. La **art.I pct.4**, precizăm că textul propus pentru **art.55** cuprinde mai multe ipoteze juridice, ceea ce contravine dispozițiilor art.48 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia ipotezele juridice ar fi trebuit să constituie alineate distincte.

La **ultimul alineat**, semnalăm că norma de trimitere la alin.2 este incorectă, întrucât respectivul alineat nu este marcat ca atare în cuprinsul textului propus pentru art.55. Totodată, semnalăm că, în actuala redactare, textul este insuficient de clar, ceea ce afectează predictibilitatea și accesibilitatea normei, având în vedere faptul că nu se înțelege cu ce titlu sunt cazate, în locuințele de necesitate, persoanele respective, până la momentul încheierii contractului de închiriere.

5.4. La **art.II**, semnalăm că, în conformitate cu art.6 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.212/2020 privind stabilirea unor măsuri la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative, aprobată cu modificări prin Legea nr.109/2021, titulatura corectă a ministerului menționat în text este „*Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației*”.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr.3/4.01.2022